



Bruxelles, le 22.5.2014
COM(2014) 286 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

sur

**l'application de la directive 2009/52/CE du 18 juin 2009 prévoyant des normes
minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de
ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

SUR

l'application de la directive 2009/52/CE du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier

En 2013, on a constaté la présence de 386 230 ressortissants de pays tiers en situation irrégulière dans l'UE, contre 608 870 en 2008¹. Cette baisse peut être en partie attribuée à la crise économique, qui a rendu plus difficile l'obtention d'un emploi dans de nombreuses régions de l'Union européenne (UE). Par nature, ce phénomène est toutefois difficilement quantifiable étant donné que la plupart des migrants en situation irrégulière ne sont pas détectés, et la perspective de trouver un emploi reste une motivation importante pour immigrer illégalement dans l'UE.

L'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier procède de la rencontre de l'offre de migrants en quête d'une vie meilleure et de la demande d'employeurs qui veulent tirer profit de travailleurs prêts à exercer des emplois peu qualifiés et faiblement rémunérés dans des secteurs à forte densité de main-d'œuvre comme la construction, l'agriculture, le nettoyage et l'hôtellerie/la restauration.

L'emploi illégal est préjudiciable à de nombreux égards. En effet, il entraîne un défaut de contributions aux budgets publics sous la forme d'impôts ou de cotisations sociales et un remplacement de travailleurs ou un non-recrutement de travailleurs par des voies légales, contraignant ainsi des personnes à travailler dans des conditions dangereuses, sans aucune protection sociale.

La directive 2009/52/CE², adoptée le 18 juin 2009, vise à neutraliser le facteur d'attraction que constitue l'obtention d'un emploi. Elle durcit les sanctions pour emploi illégal et améliore les mécanismes de détection, tout en prévoyant des mesures de protection conçues pour remédier aux injustices qui frappent les migrants en situation irrégulière.

La directive fait partie d'un ensemble de mesures prises par l'UE pour lutter efficacement contre l'immigration illégale; parmi les autres mesures figurent la coopération accrue avec les pays tiers³, la gestion intégrée des frontières opérationnelles, une politique de retour efficace⁴

¹ Eurostat, 2013, données non disponibles pour les Pays-Bas et la Grèce.

² Directive 2009/52/CE du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (directive «sanctions»), JO L 168 du 30 juin 2009, p. 24.

³ Communication intitulée «Approche globale de la question des migrations et de la mobilité», COM(2011) 743 final du 18 novembre 2011.

⁴ Communication sur la politique de l'Union européenne en matière de retour, COM(2014) 199 final du 28 mars 2014.

et une législation renforcée en matière de lutte contre la traite des êtres humains⁵. La directive complète les récentes avancées réalisées dans le domaine de la migration légale, la directive sur les travailleurs saisonniers⁶ étant le dernier exemple en date de l'ouverture par l'UE de voies légales de migration pour la main-d'œuvre peu qualifiée, en général dans des secteurs comme l'agriculture ou le tourisme.

Les États membres devaient transposer la directive 2009/52/CE dans leur droit national au plus tard le 20 juillet 2011⁷. La Commission avait engagé des procédures d'infraction⁸ contre 20 États membres⁹ qui ne s'étaient pas exécutés à temps. Celles-ci ont, depuis, toutes été clôturées.

Avant d'adopter leur législation de transposition, l'Italie et le Luxembourg ont accordé aux employeurs un délai pour déclarer leurs salariés migrants en séjour irrégulier et, tout en exigeant le paiement d'une amende et le respect de certaines conditions, ont fait jouer des mécanismes de régularisation.

Tous les États membres liés par la directive¹⁰ interdisent aujourd'hui l'emploi de migrants en situation irrégulière et seuls quelques-uns ont accordé une dérogation aux migrants dont l'éloignement avait été reporté¹¹. Plusieurs États membres ont décidé d'aller au-delà de ce que prévoit la directive¹², en l'appliquant aussi aux ressortissants de pays tiers en séjour régulier, mais dont le titre de séjour ne leur permet pas d'exercer une activité économique.

La présente communication¹³ répond à l'obligation de la Commission de soumettre au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'application de la directive «sanctions»¹⁴. Elle donne un aperçu des sanctions financières et pénales pouvant frapper la chaîne d'employeurs dans l'UE pour emploi illégal (I). Elle expose ensuite les modalités de transposition, dans les ordres juridiques nationaux, des mesures de protection des travailleurs migrants illégaux (II). Elle décrit enfin la manière dont les États membres ont transposé les mécanismes prévus dans la directive pour détecter et incriminer efficacement le travail illégal et elle évalue les rapports d'inspection des États membres (III).

I- SANCTIONS A L'ENCONTRE DE LA CHAÎNE D'EMPLOYEURS DE RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS EN SEJOUR IRREGULIER

⁵ Directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes, JO L 101 du 15 avril 2011, p. 1.

⁶ Directive 2014/36/UE établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier, JO L 94 du 28 mars 2014, p. 375.

⁷ Article 17 de la directive 2009/52/CE, op. cit.

⁸ Article 258 (ex-226) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁹ AT, BE, BG, CZ, DE, FR, EL, IT, CY, LT, LU, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SI, FI et SE.

¹⁰ Tous les États membres à l'exception du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni sont liés par la directive 2009/52/CE. La transposition et la mise en œuvre par la Croatie à la suite de son adhésion doivent encore être évaluées.

¹¹ DE, EL, FI, FR, MT, RO et SE (article 3, paragraphe 3, de la directive 2009/52/CE).

¹² AT, BE, CZ, DE, EE, FR, FI, HU, LT, MT, RO et SE.

¹³ La communication se fonde sur une étude réalisée pour le compte de la Commission.

¹⁴ Article 16 de la directive 2009/52/CE, op. cit.

I.1- Description générale des sanctions financières et pénales en vigueur dans les États membres

a- Sanctions financières (article 5)

L'article 5 dispose que les sanctions en cas d'emploi illégal comprennent des sanctions financières dont le montant augmente en fonction du nombre de ressortissants de pays tiers employés illégalement.

Au moment de la transposition, seuls la Belgique, la Bulgarie, le Luxembourg, la Finlande et la Lettonie devaient encore introduire des sanctions financières dans leur droit interne, les 19 autres États membres liés par la directive prévoyant déjà de telles sanctions. Toutefois, sept d'entre eux¹⁵ ont depuis modifié leur législation pour réviser la méthode de calcul et/ou majorer le montant de l'amende.

Seuls Chypre, la Finlande, la Hongrie, les Pays-Bas et la Pologne ont eu recours à l'option prévue à l'article 5, paragraphe 3, permettant la réduction des sanctions lorsque l'employeur est une personne physique (un individu) qui emploie un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier à ses fins privées et lorsqu'il n'y a pas de conditions de travail particulièrement abusives.

Hormis la Suède et l'Italie, qui incluent les frais de retour moyens dans la sanction financière, les États membres exigent de l'employeur qu'il s'acquitte des frais de retour en plus de la sanction financière.

Le tableau 1 sur les «sanctions financières» montre que les États membres se classent en deux catégories pour ce qui concerne la méthode de calcul de l'amende. Dans 16 États membres¹⁶, le montant de l'amende augmente proportionnellement pour chaque ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier employé. Parmi ces pays, le montant minimal ou fixe de la sanction financière par travailleur migrant illégal s'échelonne de 300 EUR en Belgique à 10 001 EUR en Espagne. La plupart des États membres ont également fixé une amende maximale allant de 854 EUR à Chypre à 100 000 EUR en Espagne pour une personne physique. Dans les huit autres États membres¹⁷, la loi fixe une amende d'un montant général et il appartient au juge d'en fixer le montant précis en fonction du nombre de migrants en situation irrégulière impliqués. Parmi ces pays, le montant maximal de l'amende est compris entre 500 EUR en Lettonie et 500 000 EUR en Allemagne.

Le montant des amendes varie donc fortement entre les États membres et pourrait susciter des inquiétudes quant au fait que le niveau des sanctions financières n'excède pas toujours les bénéfices liés à l'emploi de migrants en situation irrégulière. En l'absence d'informations empiriques complètes sur les effets des sanctions, la comparaison avec un salaire minimal peut servir d'indice parmi d'autres¹⁸ pour fournir une première évaluation du caractère dissuasif et proportionné des sanctions.

¹⁵ CZ, EL, ES, FR, IT, NL et RO.

¹⁶ AT, BE, BG, CY, EE, EL, ES, FR, HU, IT, LT, LU, NL, RO, SE et SI.

¹⁷ CZ, DE, FI, LV, MT, PL, PT et SK.

¹⁸ Parmi les autres facteurs figurent, par exemple, la comparaison avec les sanctions applicables aux types d'infractions similaires ainsi que la définition précise de l'infraction dans le droit interne concerné. Afin d'évaluer l'efficacité, des données empiriques sont collectées sur les sanctions réellement appliquées.

Au Luxembourg, par exemple, la sanction maximale par travailleur migrant en situation irrégulière équivaut à 1,3 fois le salaire mensuel minimal. En Lettonie, l'un des pays ayant fixé une amende d'un montant global, la sanction financière maximale est 1,7 fois plus élevée que le salaire mensuel minimal. Ces chiffres contrastent fortement avec ceux de la Bulgarie, par exemple, où l'amende maximale par migrant en situation irrégulière est 24,2 fois plus élevée que le salaire mensuel minimal, et avec ceux de la République tchèque, où le montant global de l'amende maximale infligée à une personne physique est 584 fois plus élevé que le salaire mensuel minimal¹⁹.

b- Sanctions pénales (articles 9 et 10)

L'article 9 prévoit des sanctions pénales pour les cas particulièrement graves d'emploi illégal, notamment:

- (i) les infractions répétées de manière persistante;
- (ii) l'implication d'un nombre significatif de ressortissants de pays tiers;
- (iii) des conditions de travail particulièrement abusives;
- (iv) l'infraction commise par un employeur qui sait que le travailleur est victime de la traite des êtres humains; et
- (v) l'emploi illégal d'un mineur.

Avant l'entrée en vigueur de la directive, l'emploi illégal de migrants en situation irrégulière constituait déjà une infraction pénale précise dans dix États membres²⁰. En conséquence, 14 États membres²¹ ont dû introduire dans leur législation des sanctions pénales visant ces formes précises d'emploi illégal. L'Autriche, l'Allemagne, la Grèce et l'Italie ont modifié leur législation en vigueur pour allonger les peines de prison ou, dans la plupart des cas, relever le montant des amendes.

En Belgique, en Finlande, en France, en Italie, à Malte, aux Pays-Bas et en Suède, l'emploi illégal constitue en soi une infraction pénale, que les circonstances énoncées à l'article 9, paragraphe 1, soient ou non présentes. Celles-ci sont généralement considérées comme des circonstances aggravantes.

Les autres États membres ont en général incriminé l'emploi illégal dans toutes les circonstances énoncées à l'article 9. Quelques États membres n'ont pas incriminé expressément l'emploi illégal dans les cas de «conditions de travail particulièrement abusives»²² et dans les situations où «l'employeur sait que le travailleur est victime de la traite des êtres humains»²³. Nombreux sont ceux qui ont considéré que ces formes d'emploi illégal étaient déjà couvertes par leur législation nationale relative à la traite des êtres humains.

Le tableau 2 met en évidence des différences notables en matière de sévérité des sanctions pénales. Pour certains États membres, on peut s'interroger sur l'effet dissuasif des sanctions. Dans certaines circonstances énoncées à l'article 9, paragraphe 1, la Lettonie et l'Autriche, par exemple, sanctionnent l'emploi illégal par des peines de prison de trois à six mois

¹⁹ Salaires minima (Eurostat):

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/earnings/main_tables.

²⁰ AT, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, IT, MT et NL.

²¹ BE, BG, CY, EE, HU, LT, LU, LV, PL, PT, RO, SE, SI et SK.

²² RO.

²³ CZ, ES et LT.

respectivement, tandis que les autres États membres prévoient une peine maximale d'un à cinq ans d'emprisonnement. Dans dix États membres, l'emprisonnement peut être combiné à, ou remplacé par, une amende, qui peut aller de 600 EUR en Belgique à 240 000 EUR au Portugal pour une personne physique.

c- Sanctions pénales à l'encontre des personnes morales (articles 11 et 12) et autres mesures (article 7)

Conformément à l'article 12, premier alinéa, tous les États membres prévoient des sanctions pénales à l'encontre des personnes morales responsables d'emploi illégal au sens de l'article 9, comme une amende, la liquidation, la restriction des droits ou la confiscation de biens. Tous les États membres (à l'exception de la Bulgarie, de l'Estonie, de la Finlande, de la Hongrie et des Pays-Bas) ont également inclus les mesures prévues à l'article 7, paragraphe 1, de la directive dans leur liste des sanctions pénales à l'encontre des personnes morales.

L'article 7, paragraphe 1, énumère les mesures supplémentaires visant à sanctionner les employeurs coupables d'emploi illégal:

- (i) l'exclusion du bénéfice de certaines ou de toutes les prestations publiques, pour une durée pouvant aller jusqu'à cinq ans;
- (ii) l'exclusion de la participation à une procédure de passation de marché public, pour une durée pouvant aller jusqu'à 5 ans;
- (iii) le recouvrement de certaines ou de toutes les subventions publiques octroyées à l'employeur pendant les douze mois précédant la constatation de l'emploi illégal; et
- (iv) la fermeture temporaire ou définitive d'établissements ayant servi à commettre l'infraction.

Toutefois, ces mesures, qui peuvent être très dissuasives, n'ont pas été intégralement transposées par l'ensemble des États membres²⁴. En outre, seules l'Autriche, Chypre et la Slovaquie ont retenu l'option prévue à l'article 12, deuxième alinéa, selon lequel les États membres peuvent rendre publique une liste d'employeurs qui ont commis une des infractions pénales visées à l'article 9.

I.2- Responsabilité de l'ensemble de la chaîne d'employeurs [article 2, point c), article 8, article 9, paragraphe 2, et article 11]

Pour garantir l'efficacité de l'interdiction de l'emploi illégal, tous les États membres utilisent la définition de l'emploi au sens large prévue à l'article 2, point c), qui recouvre toutes les activités qui sont ou devraient être rémunérées, exercées pour le compte d'un employeur ou sous sa direction et/ou sa surveillance, quel que soit le lien juridique.

En outre, l'article 8 exige que tous les maillons de la chaîne d'employeurs soient redevables de toute sanction financière imposée en vertu de l'article 5, étant donné que dans certains secteurs, en particulier ceux touchés par l'emploi illégal, la sous-traitance est répandue.

Conformément à l'article 8, paragraphe 1, point a), la législation des États membres (sauf en Estonie et en Lituanie) prévoit que, lorsque l'employeur est un sous-traitant direct, l'entrepreneur est redevable, solidairement avec l'employeur ou en lieu et place de ce dernier, de toute sanction financière imposée en vertu de l'article 5. Conformément à l'article 8,

²⁴ BE, EL, BG, FI, LU, CZ, IT et EE.

paragraphe 2, la plupart des États membres²⁵ veillent également à ce que l'entrepreneur principal et tout sous-traitant intermédiaire, s'ils savaient que le sous-traitant employait des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, puissent être tenus de payer les amendes.

Pour faciliter le contrôle du respect de ces dispositions et fournir une sécurité juridique aux entrepreneurs, l'article 8, paragraphe 3, dispose qu'un entrepreneur qui s'est acquitté des obligations de diligence ne sera pas redevable au titre des paragraphes 1 et 2. Toutefois, de nombreux États membres²⁶ n'ont pas défini ces obligations de diligence dans leur droit interne, mais renvoient souvent à des dispositions générales de leur droit civil ou de leur droit des contrats.

Enfin, sur le fondement de l'article 9, paragraphe 2, tous les États membres veillent à ce que le fait d'encourager, de faciliter et d'inciter à employer intentionnellement des migrants en situation irrégulière soit également passible de sanctions pénales. En vertu de l'article 11, ils veillent également à ce que les personnes morales puissent être tenues pour responsables de l'infraction pénale visée à l'article 9, lorsque cette dernière est commise pour leur compte par une personne agissant soit individuellement, soit en tant que membre d'un organe de la personne morale en cause, et exerçant un pouvoir de direction en son sein ou en cas de défaut de supervision²⁷.

Grâce à la transposition de la directive, tous les acteurs qui tirent profit de l'emploi illégal peuvent être convenablement sanctionnés dans la plupart des États membres. Cela est non seulement essentiel pour lutter efficacement contre ce phénomène, mais aussi pour faciliter l'exercice, par les migrants en situation irrégulière, des droits que leur confère la directive.

II- MESURES DE PROTECTION EN FAVEUR DE RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS EMPLOYÉS ILLEGALEMENT

II.1- Paiement des arriérés de salaires et d'impôts (article 6, paragraphe 1, et article 8)

Les États membres ont correctement transposé l'article 6, paragraphe 1, point a), qui accorde aux migrants en situation irrégulière le droit d'être rémunérés pour le travail accompli, et l'article 6, paragraphe 1, point b), qui fait obligation à l'employeur de verser tous les impôts et toutes les cotisations sociales qui auraient dû l'être si le ressortissant de pays tiers avait été employé légalement.

Pour calculer les montants dus, l'article 6, paragraphe 3, pose une présomption selon laquelle la relation d'emploi a duré au moins trois mois, sauf preuve contraire fournie par l'employeur ou l'employé. Tous les États membres, à l'exception de l'Estonie, de l'Espagne et de la Roumanie, ont introduit cette présomption dans leur législation et les Pays-Bas en fixent même la durée à six mois.

Dans tous les États membres, les employeurs sont tenus, en principe, conformément à l'article 6, paragraphe 1, point c), de verser tous frais résultant de l'envoi des rémunérations impayées dans le pays dans lequel est rentré ou a été renvoyé le ressortissant d'un pays tiers.

²⁵ Sauf EE et LT.

²⁶ BG, CZ, DE, EE, EL, ES, HU, IT, LT, MT, PT, RO, SE, SI et SK.

²⁷ La transposition de la responsabilité des personnes morales (entreprises) en cas de défaut de supervision ou d'encadrement n'a fait problème qu'au Luxembourg.

Conformément à l'article 8, les États membres²⁸ prévoient généralement qu'il peut être demandé, non seulement à l'employeur, mais aussi à l'entrepreneur direct et à tout sous-traitant intermédiaire, de verser tout salaire ou tout impôt impayé.

II.2- Accès à la justice et facilitation des plaintes (article 6, paragraphes 2 à 5, et article 13)

Pour faire respecter ces règles, l'accès à la justice et la facilitation des plaintes constituent les éléments essentiels des mesures de protection que prévoit la directive pour remédier aux injustices dont sont victimes les migrants en situation irrégulière. C'est toutefois cette partie de la directive qui pourrait susciter des préoccupations parce que les mesures de transposition des États membres ont souvent abouti à des mécanismes faibles ou inexistantes visant à faciliter le respect des droits des migrants en situation irrégulière.

Très peu d'États membres²⁹ ont explicitement transposé le droit des migrants employés illégalement de porter plainte contre leur employeur pour tout salaire impayé, notamment dans les cas où ils sont rentrés ou ont été renvoyés³⁰. La plupart des États membres renvoient uniquement à des dispositions générales concernant le droit de saisir une juridiction civile ou du travail. Un nombre limité d'États membres³¹ ont eu recours à l'option prévue à l'article 6, paragraphe 2, premier alinéa, point b), consistant à établir des procédures de recouvrement des salaires impayés sans qu'il soit besoin que les ressortissants de pays tiers introduisent un recours.

L'article 13, paragraphe 1, exige que les États membres mettent en place des mécanismes efficaces à travers lesquels les migrants en situation irrégulière peuvent porter plainte à l'encontre de leurs employeurs, notamment par l'intermédiaire de tiers. L'article 13, paragraphe 2, fait obligation aux États membres de veiller à ce que les tiers qui ont un intérêt légitime à veiller au respect de la directive puissent engager, soit au nom d'un ressortissant de pays tiers soit en soutien à celui-ci, toute procédure administrative ou civile pour faire valoir ses droits. Dans plusieurs États membres, les syndicats sont habilités à porter plainte au nom des migrants en situation irrégulière et à les représenter dans des procédures nationales³². Plus rarement, ce rôle est dévolu à des organisations de travailleurs migrants³³ et à des autorités publiques³⁴ investies de pouvoirs d'inspection. Le Luxembourg, Malte et les Pays-Bas n'ont pas encore désigné ces tiers dans leur législation.

Seuls quatre États membres³⁵ ont mis en place des mécanismes spécifiques afin que les migrants en situation irrégulière puissent percevoir tous les paiements dus y compris en cas de retour volontaire ou forcé (article 6, paragraphe 4). Par exemple, l'Office français de l'immigration et de l'intégration peut délivrer des ordonnances d'exécution pour récupérer les sommes dues au nom de migrants employés illégalement, et ensuite leur virer ces sommes. D'autres pays se fondent sur les dispositions générales relatives à l'exécution des décisions de justice.

²⁸ Sauf EE et LT.

²⁹ BG, CY, EL et SI.

³⁰ CY, EL, PL et SE.

³¹ BE, FR, HU, MT et PL.

³² AT, CY, DE, EE, EL, FI, FR, HU, IT, LT, RO, SI et SK.

³³ CZ, FI, HU, LV et SE.

³⁴ EL, ES, FI, IT et LT.

³⁵ BE, EL et FR.

La directive requiert que les migrants en situation irrégulière soient «systématiquement et objectivement» informés de leurs droits. Plusieurs États membres³⁶ ne prévoient aucune disposition à cet effet dans leur législation, tandis que d'autres³⁷ se basent sur des orientations administratives générales et sur les règles relatives aux informations destinées aux personnes faisant l'objet d'une procédure administrative. En pratique, cela peut signifier que des États membres se fondent sur des informations diffusées sur des sites web donnés dont les migrants en situation irrégulière sont peu susceptibles d'avoir connaissance ou auxquels ils n'ont peut-être pas accès.

Enfin, seul un nombre limité d'États membres³⁸ ont explicitement transposé l'article 6, paragraphe 5, et l'article 13, paragraphe 4, qui les obligent à octroyer des titres de séjour d'une durée limitée, en fonction de la longueur des procédures nationales correspondantes, aux ressortissants de pays tiers impliqués dans une procédure pénale afférente aux infractions visées à l'article 9, paragraphe 1, points c) et e), et à définir les conditions dans lesquelles la durée de ce titre de séjour peut être prolongée jusqu'à ce que le migrant en situation irrégulière ait reçu tout arriéré de paiement.

En règle générale, l'absence de mécanismes spécifiques dans de nombreux États membres pour remédier aux problèmes que sont susceptibles de rencontrer les migrants en situation irrégulière en matière d'accès à la justice et d'exercice de leurs droits pourrait être contre-productive dans la lutte contre l'emploi illégal. L'encouragement des plaintes à l'encontre des employeurs peut jouer un rôle important dans les stratégies nationales de détection de l'emploi illégal.

III- DETECTION DE L'EMPLOI ILLÉGAL ET CONTRÔLE DU RESPECT DE SON INTERDICTION

III.1- Mesures de prévention: obligations incombant aux employeurs (article 4)

Pour sensibiliser les employeurs et faciliter les inspections, tous les États membres ont transposé les mesures de prévention prévues à l'article 4. Les ressortissants de pays tiers doivent disposer d'un titre de séjour ou d'une autre autorisation de séjour valable avant de commencer à travailler. Les employeurs doivent conserver, au moins pendant la durée de la période d'emploi, une copie ou un relevé de ces documents en vue d'une éventuelle inspection et, dans un délai fixé, notifier aux autorités compétentes le début de la période d'emploi d'un ressortissant de pays tiers.

Dans la plupart des États membres³⁹, ce processus doit être terminé quelques jours avant le début de l'emploi ou avant la conclusion du contrat⁴⁰ et au plus tard le premier jour d'emploi⁴¹. Dans d'autres, cette notification doit être effectuée de quelques jours⁴² à quelques

³⁶ BG, ES, IT, LV, MT, NL, SI et SK.

³⁷ BE, FI, HU et RO.

³⁸ AT, DE, EL, ES, HU, IT, LU, SE, SI et SK.

³⁹ Sauf FI.

⁴⁰ BG, CY, ES, FR, LT, NL et RO.

⁴¹ BE, CZ, EL, IT, LV, MT et PT.

⁴² AT, EE, HU, LU, PL et SK.

semaines⁴³ après le début de l'emploi. S'ils mènent à bien cette procédure, les employeurs sont exonérés de toute responsabilité, sauf s'ils savaient que le document présenté était faux⁴⁴.

Les États membres n'ont eu que peu recours à l'option consistant à introduire une procédure simplifiée d'information lorsque l'employeur est une personne physique et qu'il s'agit d'un emploi à ses fins privées (Allemagne, Italie, Luxembourg) et/ou à exonérer les employeurs de leur obligation de notification lorsqu'ils emploient des ressortissants de pays tiers titulaires d'un titre de séjour de longue durée (Autriche, Chypre et Estonie).

III.2- Inspections (article 14)

Conformément à l'article 14, les législations nationales exigent que les autorités nationales compétentes effectuent des inspections fondées sur une analyse visant à déterminer les secteurs les plus à risques, de façon à contribuer à faire respecter l'interdiction d'employer des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

Des inspections efficaces et appropriées sont indispensables pour lutter contre l'emploi illégal et garantir que les migrants en situation irrégulière peuvent exercer leurs droits. À défaut d'inspections en bonne et due forme, toute sanction pourrait demeurer lettre morte.

Toutefois, les retards dans la transmission des rapports d'inspection à la Commission et des problèmes de qualité de certains rapports sont considérés comme préoccupants. En 2012, en effet, seuls quatre États membres (Allemagne, France, Lettonie et Slovaquie) ont fait rapport sur les inspections effectuées en 2011. En 2013, ils étaient seulement neuf (Finlande, France, Hongrie, Lituanie, Lettonie, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Slovénie) à remettre leur rapport dans les temps. Le 10 octobre 2013, la Commission a donc envoyé des lettres préalables à la constatation d'une infraction aux 15 autres États membres pour leur rappeler leur obligation. Tous les États membres ont depuis communiqué un rapport.

Globalement, cette procédure de rapport peut être améliorée. Les informations communiquées sont partiellement incomplètes, fondées sur des méthodes de calcul et des définitions différentes et/ou ne respectent tout simplement pas les exigences de la directive en matière d'établissement de rapports. En conséquence, les informations tirées des résultats des inspections sont limitées et il est difficile de donner une vue d'ensemble à l'échelle de l'UE des inspections menées et de leurs résultats. Pour faciliter l'établissement de rapports, la Commission a, dès 2010, distribué un modèle de rapport aux États membres. Ce modèle a été mis à jour récemment afin que les États membres fournissent des données et des informations comparables permettant à la Commission d'évaluer l'effectivité du contrôle du respect de la directive.

La détermination des secteurs les plus à risque est importante afin que les inspections puissent constituer un instrument utile pour la lutte contre l'emploi illégal. Si certains États membres (République tchèque, Estonie, Lituanie, Malte et Roumanie) ne disent pas clairement si, ni selon quels critères, ils ont recensé les secteurs les plus à risque, les rapports d'autres États membres montrent que les secteurs les plus touchés par l'emploi illégal sont les mêmes dans la plupart des États membres, à savoir la construction, l'agriculture et l'horticulture, le nettoyage/travail domestique, la restauration et l'hôtellerie.

⁴³ DE, SE et SI.

⁴⁴ Sauf BG et IT.

Le tableau 3 présente les informations communiquées par les États membres sur les inspections menées dans les secteurs à risque, complétées s’y a lieu, par des chiffres officiels d’Eurostat sur le nombre d’employeurs et de salariés. Il indique que le nombre d’inspections effectuées dans certains États membres est peu susceptible de dissuader un employeur de recruter des migrants en situation irrégulière. En Bulgarie, en Estonie, en Pologne, en Roumanie et en Suède, moins de 1 % de tous les employeurs ont été inspectés en 2012, contre 16,98 % en Autriche, 17,33 % en Italie et 28,93 % en Slovénie, par exemple⁴⁵. Cela donne à penser qu’il existe de grandes différences dans les efforts que déploient les États membres pour faire respecter la directive et pourrait signifier que les employeurs contrevenants sont moins susceptibles d’être découverts ou poursuivis dans certains États membres que dans d’autres.

IV. CONCLUSIONS ET ETAPES SUIVANTES

À la suite de la transposition de la directive 2009/52/CE, tous les États membres interdisent l’emploi de migrants en situation irrégulière et infligent des sanctions financières, administratives ou pénales à leurs employeurs. Toutefois, la sévérité des sanctions telle que déterminée par la législation varie considérablement entre les États membres. On peut, dès lors, s’interroger sur le caractère systématiquement efficace, proportionné et dissuasif des sanctions, lesquelles devront donc être évaluées plus avant.

Certains États membres doivent encore mettre en œuvre les éléments de protection de la directive de manière satisfaisante. Il reste une marge de progression dans tous les domaines offrant une protection aux migrants en situation irrégulière, que ce soit le droit de porter plainte contre un employeur, les mécanismes efficaces à cet effet ou encore un aspect aussi élémentaire que la fourniture d’informations systématiques et objectives sur leurs droits.

Certains États membres devront vraisemblablement faire des efforts importants pour améliorer non seulement leurs rapports d’inspection, mais aussi les inspections elles-mêmes et la manière dont ils définissent les priorités par la détermination systématique des secteurs à risque. Sur la base des données collectées pour 2012, il semble qu’il reste encore beaucoup à faire pour garantir l’existence d’un régime d’inspections approprié et efficace. L’absence d’un tel régime met gravement en cause l’efficacité du contrôle du respect de l’interdiction de l’emploi illégal et les efforts déployés par les États membres pour réduire les différences dans le contrôle du respect de la directive.

Comme les États membres sont tenus de faire rapport de leurs inspections chaque année avant le 1^{er} juillet, la Commission continuera de suivre de près les mesures qu’ils prendront dans ce domaine et interviendra si nécessaire. Pour sensibiliser les États membres à ces inspections et aux autres problèmes potentiels décelés dans la transposition de la directive, la Commission a entamé des échanges bilatéraux avec chaque État membre et lancera des procédures «EU pilot» si nécessaire.

La Commission aidera les États membres à assurer un niveau satisfaisant de mise en œuvre de la directive dans toute l’UE. Comme elle le fait de manière continue depuis l’adoption de la directive en 2009, elle invitera les États membres à examiner la transposition et la mise en œuvre de plusieurs dispositions essentielles de la directive lors des réunions à venir. Si nécessaire, des orientations sur la mise en œuvre pratique de la directive pourraient être rédigées, notamment pour ce qui concerne le contrôle du respect des droits des migrants.

⁴⁵ Certains États membres ont fourni des informations sur les inspections dans les secteurs à risque, tandis que d’autres en ont fourni pour tous les secteurs; voir tableau 3 pour de plus amples informations.

Pour l'heure, la Commission ne propose aucune modification de la directive. Elle évaluera au fil du temps si les législations de transposition se révèlent suffisantes pour réduire l'emploi illégal et incitent à utiliser les voies d'immigration légales dans l'intérêt des migrants, des employeurs et des États membres.

Tableau 1: Sanctions financières

État membre	Personne P/M ⁽¹⁾	Montant des sanctions financières			Article 5, paragraphe 3 ⁽²⁾	Comparaison avec la législation en vigueur avant la transposition
		Minimal	Fixe	Maximal		
Sanction infligée à chaque migrant en situation irrégulière employé illégalement						
AT	M/P	1 000 EUR/ 4 000 EUR		10 000 EUR/ 50 000 EUR	N	→
BE	M/P	300 EUR		3 000 EUR	N	Pas de législation antérieure
BG	P	750 BGN/ 1 500 BGN (383 EUR/ 767 EUR)		7 500 BGN/15 000 BGN (3 834 EUR/ 7 669 EUR)	N	Pas de législation antérieure
	M	3 000 BGN/ 6 000 BGN (1 534 EUR/ 3 068 EUR)		30 000 BGN/60 000 BGN (15 338 EUR/ 30 677 EUR)		
CY	M/P			500 CYP/ 2 000 CYP (854 EUR/ 3 417 EUR)	O	→
EE	P			1 200 EUR	N	→
	M			3 200 EUR		
EL	M/P		5 000 EUR/ 10 000 EUR		N	↑
ES	M/P	10 001 EUR		100 000 EUR	N	↑
FR	M/P	6 980 EUR		52 350 EUR	N	↑
HU	M/P		500 000 HUF (1 630 EUR)		O	→
IT	P	1 950 EUR		15 600 EUR	N	↑
LT	M/P		3 000 LTL/ 10 000 LTL (869 EUR/ 2 896 EUR)	10 000 LTL/ 20 000 LTL (2 896 EUR/ 5 792 EUR)	N	→
LU	M/P		2 500 EUR		N	Pas de législation antérieure
NL	P			11 250 EUR	O	↑
	M			45 000 EUR		
RO	M/P	3 000 RON (662 EUR)		4 000 RON (883 EUR)	N	↑
SE	M/P			22 200 SEK/ 44 400 SEK (2 477 EUR/ 4 954 EUR)	N	→
SI	P	2 000 EUR		5 000 EUR	N	→
	M	4 000 EUR		12 000 EUR		

Nombre de migrants en situation irrégulière pris en compte dans la détermination de l'amende						
CZ	P			5 000 000 CZK (182 305 EUR)	N	↑
	M	250 000 CZK (9 115 EUR)		10 000 000 CZK (364 606 EUR)		
DE	M/P			500 000 EUR	N	→
FI	M/P	1 000 EUR		30 000 EUR	O	Pas de législation antérieure
LV	P	210 EUR		500 EUR	N	Pas de législation antérieure
MT	M/P			11 646,87 EUR	N	→
PL	M/P	3 000 PLN (720 EUR)			O	→
PT	M/P	2 000 EUR		90 000 EUR	N	→
SK	M/P	2 000 EUR		200 000 EUR	N	→

*M/P = personne morale/personne physique
** Article 5, paragraphe 3, de la directive 2009/52/CE: «Les États membres peuvent prévoir une réduction des sanctions financières lorsque l'employeur est une personne physique qui emploie un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier à ses fins privées et lorsqu'il n'y a pas de conditions de travail particulièrement abusives.»
(Taux de change au 4.4.2014: 1 BGN = 0,511281 EUR; 1 CYP = 1,70860 EUR; 1 CZK = 0,0364632 EUR; 1 HUF= 0,00326012 EUR; 1 LTL = 0,289620 EUR; 1 PLN = 0,240083 EUR; 1 ROL = 0,224388 EUR; 1 SEK = 0,111573 EUR)

Tableau 2: Sanctions pénales

État membre	Sanctions (durée d'emprisonnement et amende, le cas échéant)					Comparaison avec la législation en vigueur avant la transposition
	Article 9, paragraphe 1, point a)	Article 9, paragraphe 1, point b)	Article 9, paragraphe 1, point c)	Article 9, paragraphe 1, point d)	Article 9, paragraphe 1, point e)	
AT	jusqu'à 6 mois d'emprisonnement	jusqu'à 6 mois d'emprisonnement ou amende	jusqu'à 2 ans d'emprisonnement	jusqu'à 2 ans d'emprisonnement	jusqu'à 6 mois d'emprisonnement ou amende	↓
BE	de 6 mois à 3 ans d'emprisonnement et/ou de 600 EUR à 6 000 EUR d'amende					Pas de législation antérieure
BG	de 1 à 5 ans d'emprisonnement et de 5 000 BGN (2 554 EUR) à 50 000 BGN (25 564 EUR) d'amende	jusqu'à 4 ans d'emprisonnement et de 2 000 BGN (1 022 EUR) à 20 000 BGN (10 225 EUR) d'amende	de 1 à 5 ans d'emprisonnement et de 5 000 BGN (2 554 EUR) à 50 000 BGN (25 564 EUR) d'amende	jusqu'à 4 ans d'emprisonnement et de 2 000 BGN (1 022 EUR) à 20 000 BGN (10 225 EUR) d'amende	de 1 à 5 ans d'emprisonnement et de 5 000 BGN (2 554 EUR) à 50 000 BGN (25 564 EUR) d'amende	Pas de législation antérieure
CY	jusqu'à 5 ans d'emprisonnement et/ou maximum 20 000 EUR d'amende					Pas de législation antérieure
CZ	de 6 mois à 5 ans d'emprisonnement			-	de 6 mois à 5 ans d'emprisonnement	→
DE	jusqu'à 1 an d'emprisonnement ou amende	jusqu'à 1 an d'emprisonnement ou amende	jusqu'à 3 ans d'emprisonnement ou amende (cas graves: de 6 mois à 5 ans)	jusqu'à 3 ans d'emprisonnement ou amende	jusqu'à 1 an d'emprisonnement ou amende	↑
EE	amende de 30 à 500 fois le montant journalier (de 96 EUR à 1 600 EUR) ou jusqu'à 3 ans d'emprisonnement					Pas de législation antérieure
EL	au moins 5 mois d'emprisonnement			au moins 6 mois d'emprisonnement	au moins 6 mois d'emprisonnement	↑

ES	-	de 6 mois à 6 ans d'emprisonnement et de 6 à 12 mois d'amende	de 2 à 5 ans d'emprisonnement et de 6 à 12 mois d'amende	-	-	→
FI	amende ou jusqu'à 1 an d'emprisonnement					→
FR	jusqu'à 5 ans d'emprisonnement et jusqu'à 15 000 EUR d'amende					→
HU	jusqu'à 2 ans d'emprisonnement	jusqu'à 2 ans d'emprisonnement	de 1 à 5 ans d'emprisonnement	de 1 à 5 ans d'emprisonnement	de 1 à 5 ans d'emprisonnement	Pas de législation antérieure
État membre	Sanctions (durée d'emprisonnement et amende, le cas échéant)					Comparaison avec la législation en vigueur avant la transposition
	Article 9, paragraphe 1, point a)	Article 9, paragraphe 1, point b)	Article 9, paragraphe 1, point c)	Article 9, paragraphe 1, point d)	Article 9, paragraphe 1, point e)	
IT	de 6 mois à 3 ans d'emprisonnement et 5 000 EUR d'amende					↑
	augmentation d'un tiers à la moitié de la sanction				augmentation d'un tiers à la moitié de la sanction	
LT	amende ou jusqu'à 2 ans d'emprisonnement			-	amende ou jusqu'à 2 ans d'emprisonnement	Pas de législation antérieure
LU	de 8 jours à 1 an d'emprisonnement et/ou de 2 501 à 20 000 EUR d'amende					Pas de législation antérieure
LV	jusqu'à 3 mois d'emprisonnement ou amende correspondant à 100 salaires mensuels minimaux (32 000 EUR)	jusqu'à 3 mois d'emprisonnement, service d'intérêt général ou amende correspondant à 100 salaires mensuels minimaux (32 000 EUR)			jusqu'à 3 mois d'emprisonnement ou amende correspondant à 100 salaires mensuels minimaux (32 000 EUR)	Pas de législation antérieure
MT	jusqu'à 11 646,87 EUR d'amende et/ou jusqu'à 2 ans d'emprisonnement					→
NL	jusqu'à 3 ans d'emprisonnement ou jusqu'à 78 000 EUR d'amende	jusqu'à 1 an d'emprisonnement ou jusqu'à 78 000 EUR d'amende				→

PL	jusqu'à 12 mois d'emprisonnement et amende		jusqu'à 3 ans d'emprisonnement		jusqu'à 12 mois d'emprisonnement et amende	Pas de législation antérieure
PT	jusqu'à 1 an d'emprisonnement ou jusqu'à 240 jours d'amende (max. 120 000 EUR)	jusqu'à 2 ans d'emprisonnement ou jusqu'à 480 jours d'amende (max. 240 000 EUR)	de 1 à 5 ans d'emprisonnement	de 2 à 6 ans d'emprisonnement	jusqu'à 2 ans d'emprisonnement ou jusqu'à 480 jours d'amende (max. 240 000 EUR)	Pas de législation antérieure
RO	-	de 1 à 2 ans d'emprisonnement ou amende	-	de 1 à 2 ans d'emprisonnement ou amende	de 1 à 3 ans d'emprisonnement	Pas de législation antérieure
SE	amende ou jusqu'à 1 an d'emprisonnement					Pas de législation antérieure
SI	jusqu'à 2 ans d'emprisonnement		jusqu'à 3 ans d'emprisonnement			Pas de législation antérieure
SK	jusqu'à 2 ans d'emprisonnement	de 6 mois à 3 ans d'emprisonnement				Pas de législation antérieure

Tableau 3: Inspections effectuées en 2012

État membre	DIRECTIVE 2009/52/CE					Observations
	Inspections		Résultats			
	Valeur absolue	En pourcentage des employeurs de l'ensemble des secteurs (en %)	Nombre d'inspections ayant révélé des RPTSI*	Nombre de RPTSI détectés	Part des RPTSI détectés par rapport au nombre total de salariés de tous les secteurs (en %)	
AT	32 765	16,98	2 948	4 490	0,11	Tous les secteurs couverts
BE	14 127	7,86	1 538	1 826	0,41	Tous les secteurs couverts
BG	119	0,12	1	1	0,00003	Tous les secteurs couverts
CY	5 736	38,5	/	1 340	0,35	Secteurs à risque couverts
CZ	27 914	17,45	27	46	0,00095	Tous les secteurs couverts
DE	122 577	6,91	/	/	/	Secteurs à risque couverts
EE	79	0,36	0	0	0	Secteurs à risque couverts
EL	8 704	3,35	30	49	0,00138	Secteurs à risque couverts; données du 1.8.2012 au 31.12.2012
ES	53 671	6,12	5 386	5 386	0,03145	Tous les secteurs couverts
FI	1 800	1,9	/	/	/	Tous les secteurs couverts
FR	1 331	/	/	621	/	Secteurs à risque couverts Données relatives aux migrants travaillant sans permis de travail, aucune information sur leur statut de résident.
HU	19 080	9,72	/	/	/	Tous les secteurs couverts
IT	243 847	17,33	/	11 499	0,05115	Tous les secteurs couverts
LT	1 453	5,38	/	0	0	Tous les secteurs couverts. Données du 1.8.2012 au 31.12.2012
LV	2 648	/	/	1	0,00012	Tous les secteurs couverts. Données du 1.1.2012 au 1.5.2013.
LU	3 097	43,62	/	/	/	Tous les secteurs couverts
MT	3 831	53,07	70	88	0,05167	Données relatives aux migrants travaillant sans permis de travail, aucune information sur leur statut de résident.
NL	11 181	/	776	1 123	/	Tous les secteurs couverts Données Eurostat pour le nombre total d'employeurs et de travailleurs indisponibles.
PL	2 776	0,44	61	133	0,00306	Tous les secteurs couverts
PT	2 305	1,09	/	10 828	0,25	Secteurs à risque couverts
RO	916	0,82	/	22	0,00025	Tous les secteurs couverts
SE	414	0,25	/	/	/	Tous les secteurs couverts
SI	9 027	28,93	/	8	0,00088	Secteurs à risque couverts
SK	39 801	57,77	/	22	0,00095	Tous les secteurs couverts. Une partie des données ne précisent pas le statut de

